



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
PROCURADORIA-GERAL FEDERAL  
PROCURADORIA FEDERAL JUNTO À UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
PROCURADORES PF-UFES

**PARECER n. 00762/2019/PROC UFES/PFUFES/PGF/AGU**

**NUP: 23068.053956/2019-43**

**INTERESSADOS: DEPARTAMENTO DE AGRONOMIA-CCAE**

**ASSUNTOS: ACORDO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA**

**EMENTA: ANÁLISE DE MINUTA ANÁLISE DE MINUTA DE CONTRATO UFES E FUNDAÇÃO DE APOIO. LEI Nº 8.958/94 EM SUA REDAÇÃO ATUAL. APOIO À EXECUÇÃO DE PROJETO DE EXTENSÃO. CONTRATO UFES X FEST. INTERMEDIÇÃO DE FUNDAÇÃO DE APOIO. LEI Nº 8.958/94**

*Sr. Procurador-Chefe:*

## **I. RELATÓRIO**

1. O presente processo foi encaminhado a esta Procuradoria para análise da minuta de contrato a ser celebrado entre a **Universidade Federal do Espírito Santo UFES e a Fundação Espírito Santense de Tecnologia - FEST**, que tem por objeto a transferência do gerenciamento dos recursos financeiros gerados pelas atividades de extensão do programa intitulado “Recomendação de adubação e calagem nas culturas de interesse econômico, visando a melhoria na produtividade das propriedades rurais” (seq. 1 e 53), assim como a possibilidade de sua contratação direta (Ato de Dispensa - peça 39).

2. O pedido de exame fundamenta-se no parágrafo único do art. 38 da Lei nº 8.666/93, *in verbis*:

“As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, convênios ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.”.

## **II. ANÁLISE JURÍDICA**

3. Preliminarmente, ressalte-se que a presente manifestação se fundamenta nos artigos 11, VI, “b” e 18 da Lei Complementar nº 73/1993 (Lei Orgânica da Advocacia-Geral da União), bem como no art. 38, parágrafo único, da Lei nº 8.666/93.

4. Salienta-se que, determinadas observações são feitas sem caráter vinculativo, mas em prol da segurança da própria autoridade assessorada a quem incumbe, dentro da margem de discricionariedade que lhe é conferida pela lei, avaliar e acatar, ou não, tais ponderações. Não obstante, as questões relacionadas à legalidade serão apontadas para fins de sua correção. O prosseguimento do feito sem a observância destes apontamentos será de responsabilidade exclusiva da Administração, podendo ser superado desde que motivadamente. Todos os atos devem sempre se pautar na busca do atendimento ao interesse público.

## **III - ANÁLISE DO CASO**

5. Compulsando os autos observo a existência de checklist da documentação essencial, elaborado pelo DCC (seq. 54).

Projeto Básico de Contratação de Fundação de Apoio Sequencial 2

2. Metas quantificadas Sequencial 2

3. Identificação de bolsistas Sequencial 2

4. Justificativa de Interesse Institucional Sequencial 2

5. Planilha de Receitas e Despesas com análise Sequencial 5

6. Planilha orçamentária detalhada contendo orçamentos que expressem custos unitários e metodologia de cálculo Sequencial 5 - 17

7. Cronograma físico-financeiro Sequencial 6

8. Pesquisa de preço das fundações Sequencial 7

9. Aprovação do Departamento proponente Sequencial 20

10. Aprovação do Conselho Departamental do respectivo Centro Sequencial 25

11. Aprovação na Pró-Reitoria pertinente Sequencial 3

12. Registro do Projeto na Pró-Reitoria de Origem Sequencial 3

13. Justificativa institucional emitida pela Pró-Reitoria pertinente Sequencial 36

14. Relação dos servidores/acadêmicos que atuarão no projeto Sequencial 2

15. Documento indicando a origem dos recursos do projeto Sequencial 2

16. Declaração de não contratação de familiares, salvo mediante processo seletivo Sequencial 2

17. Declaração de observância ao §3º do Art. 6º do Decreto nº 7.423/2010 Sequencial 2

18. Declaração de observância ao §4º, Art. 7º do Decreto nº 7.423/2010 Ausente

19. Autorização para isenção parcial ou total do ressarcimento para o DEPE (10%) Sequencial 4

20. Autorização para isenção parcial ou total do ressarcimento à UFES (3%) Não se aplica

21. Minuta do Termo de Cooperação Tripartite Sequencial Ausente

22. Parecer do INIT Sequencial Ausente

23. Minuta de ato de dispensa de licitação e de ato de ratificação Sequencial 39

24. Minuta do contrato Sequencial 53

25. Verificação de disponibilidade de Dotação Orçamentária Sequencial 47

26. Aprovação do Conselho universitário quando o valor do contrato for superior a 3.000,000,00 Ausente

27. Parecer favorável da PROAD quando o valor do contrato for Superior a 2.000,000,00 Ausente

28. Declaração de isenção de custo operacional - Caso não seja cobrado Ausente

6. Há registro do Projeto na Pró-Reitoria de Origem, com manifestação acerca do interesse institucional (seq 3 e 36). Há aprovação do Departamento proponente (seq. 20) e aprovação do Conselho Departamental do Centro de Ciências Agrárias e Engenharias (seq. 25).

7. Destaca-se, por oportuno, que o Projeto Básico contempla justificativa da execução do projeto e da contratação da fundação de apoio, em seus itens 5 e 13 (peça 2). O item 12 do Projeto Básico informa que o valor do custo dos serviços prestados pela fundação de apoio à UFES será de , no máximo, R\$ 11.700,00 (onze mil e setecentos reais), divididos em 36 parcelas mensais.

8. Como se sabe, é possível a contratação de uma Fundação de Apoio para gerenciamento de recursos financeiros de projetos de extensão, à luz do que dispõe o art. 1º da Lei nº 8.958/1994 e a Decisão nº. 655/2002 do Plenário do TCU e, em especial, o art. 1º do **Decreto nº. 7.423/2010**:

Art. 1º A caracterização das fundações a que se refere o art. 1º da Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, como fundação de apoio a Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, é condicionada ao prévio registro e credenciamento, por ato conjunto dos Ministérios da Educação e da Ciência e Tecnologia, nos termos do inciso III do art. 2º da referida Lei e da regulamentação estabelecida por este Decreto.

Parágrafo único. A fundação registrada e credenciada como fundação de apoio visa dar suporte a **projetos de pesquisa, ensino e extensão e de desenvolvimento institucional**, científico e tecnológico de interesse das instituições apoiadas e, primordialmente, ao desenvolvimento da inovação e da pesquisa científica e tecnológica, criando condições mais propícias a que as instituições apoiadas estabeleçam relações com o ambiente externo.

9. A contratação pode ser direta, isto é, com dispensa de licitação, com amparo no art. 24, inciso XIII, da Lei nº. 8.666/93:

XIII - na contratação de instituição brasileira incumbida regimental ou estatutariamente da pesquisa, do ensino ou do desenvolvimento institucional, ou de instituição dedicada à recuperação social do preso, desde que a contratada detenha inquestionável reputação ético-profissional e não tenha fins lucrativos; (Redação dada pela Lei nº 8.883, de 1994).

10. Dessa forma, é possível a dispensa de licitação para a contratação de Fundação de Apoio para apoiar projetos das IFES e ICTs relativos a **ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação**, na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos.

11. Em que pese tal fato, ao longo dos anos após a edição da Lei nº 8.958/94, foram sendo construídas, sobretudo em decorrência da atuação do Tribunal de Contas da União, algumas diretrizes para essa espécie de contratação. Nesse sentido, foram estabelecidos alguns critérios e limitações, tanto na jurisprudência do TCU, quanto nas alterações legislativas empreendidas, a fim de que o objeto de tais contratações guardasse maior cuidado com a transparência e atendesse exclusivamente aos fins colimados pelo legislador quando da criação e da regulamentação das relações entre Instituições Federais de Ensino Superior e suas respectivas Fundações de Apoio.

12. Isso pode ser visto no voto do Min. Aroldo Cedraz que fundamentou o Acórdão nº 2.731/2008, Plenário, em que cita as dificuldades observadas nas constantes fiscalizações realizadas após a entrada em vigor da Lei nº 8.958/94, muitas das quais fundamentaram as alterações legislativas dos últimos anos:

*“(...) não somente foram expostas irregularidades e fragilidades nesse relacionamento, há tanto combatidas por este Tribunal, mas sobretudo foram sugeridas algumas ações com potencial para produzirem reais mudanças nessa parceria, em especial no tocante aos aspectos de regulamentação, transparência e controle efetivo das atividades desenvolvidas com recursos públicos alocados às mencionadas instituições de ensino”*

13. **Uma dessas preocupações é a realização de contratos com objetos genéricos, ou seja, que não se vinculem especificamente a um projeto da Instituição Federal de Ensino Superior apoiada pela Fundação de Apoio.**

14. Essa diretriz vem claramente fixada também no Decreto nº 7.423/2010, que regulamenta a Lei nº 8.958/94, como pode ser visto especificamente nos **artigos 6º, I, § 12 e 8º e em seu respectivo parágrafo único**:

Art. 6º O relacionamento entre a instituição apoiada e a fundação de apoio, especialmente no que diz respeito aos **projetos específicos** deve estar disciplinado em norma própria, aprovada pelo órgão colegiado superior da instituição apoiada, observado o disposto na Lei nº 8.958, de 1994, e neste Decreto.

§ 1º Os projetos desenvolvidos com a participação das fundações de apoio devem ser baseados em plano de trabalho, no qual sejam precisamente definidos:

I - objeto, projeto básico, **prazo de execução limitado no tempo**, bem como os resultados esperados, metas e respectivos indicadores;

II - os recursos da instituição apoiada envolvidos, com os ressarcimentos pertinentes, nos termos do art. 6º da Lei nº 8.958, de 1994;

III - os participantes vinculados à instituição apoiada e autorizados a participar do projeto, na forma das normas próprias da referida instituição, identificados por seus registros funcionais, na hipótese de docentes ou servidores técnico-administrativos, observadas as disposições deste artigo, sendo informados os valores das bolsas a serem concedidas; e

IV - pagamentos previstos a pessoas físicas e jurídicas, por prestação de serviços, devidamente identificados pelos números de CPF ou CNPJ, conforme o caso.

(...)

**§ 12. É vedada a realização de projetos baseados em prestação de serviço de duração indeterminada, bem como aqueles que, pela não fixação prazo de finalização ou pela reapresentação reiterada, assim se configurem (...)** (com destaque).

"Art. 8º As relações entre a fundação de apoio e a instituição apoiada para a realização dos projetos institucionais de que trata o § 1º do art. 6º devem ser formalizadas por meio de contratos, convênios, acordos ou ajustes **individualizados, com objetos específicos e prazo determinado.**

Parágrafo único. **É vedado o uso de instrumentos de contratos, convênios, acordos e ajustes ou respectivos aditivos com objeto genérico"**

15. Dessa forma, as contratações efetivadas com as Fundações de Apoio, ainda que se deem no espectro do artigo 1º da Lei nº 8.958/94 e do artigo 24, XIII, da Lei Geral de Licitações, **não podem ser realizadas com objetos genéricos, aí entendidos aqueles que não se vinculem a um projeto específico de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação.**

16. Ressalta-se que o Tribunal de Contas da União sempre exige nas contratações para desenvolvimento de projetos, a conexão com atividades de ensino, pesquisa, extensão ou desenvolvimento institucional, em projetos com prazo determinado e que resultem produtos bem definidos. (Acórdãos nº 2295/2006 P Relação 152/2006 GAB VC, 253/2007 P Relação 9/2007 GAB GP, 1388/2006 P, 6/2007 P, 197/2007 2 C, 218/2007 2 C, 289/2007 P, 503/2007 P, 706/2007 P, 1155/2007 P, 1263/2007 P, 1236/2007 2 C, 1279/2007 P, 1882/2007 P, 2448/2007 2 C, 2466/2007 P, 2493/2007 2 C, 2645/2007 P, 3541/2007 2 C, 599/2008 P, 714/2008 P, 1378/2008 1 C, 1279/2008 P, 1508/2008 P, 3045/2008 2 C e Súmula 250 TCU).

17. Assim, cada projeto deverá ser elaborado de acordo com as normas da Universidade (se Extensão, a Resolução CEPE/Ufes nº. 46/2014) e aprovado por suas instâncias competentes, culminando com o seu registro no SIEEX.

18. Oportuno ressaltar também o conteúdo da orientação normativa da AGU nº 14:

AGU, DISPENSA DE LICITAÇÃO e FUNDAÇÃO DE APOIO.

Orientação Normativa/AGU nº 14, de 01.04.2009 (DOU de 07.04.2009, S. 1, p. 14) - Os contratos firmados com as fundações de apoio com base na dispensa de licitação prevista no inc. XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, devem estar diretamente vinculados a projetos com definição clara do objeto e com prazo determinado, sendo vedadas a subcontratação; a contratação de serviços contínuos ou de manutenção; e a contratação de serviços destinados a atender às necessidades permanentes da instituição".(grifo nosso)

19. Dessa feita, examinando os documentos que instruem o processo e a justificativa apresentada (peças 23 e 49) para a contratação de fundação de apoio, ressalto, mais uma vez que, nos termos da Lei nº 8.958/94(alterado pela Lei nº 12.863/2013), regulamentada pelo Decreto nº 7.423/2010, **somente é possível se destinada a apoiar projetos cujas ações apresentem duração temporal pré-definida e limitada, não podendo contemplar atividades de caráter permanente, ou que caracterizem transferência à fundação de apoio de atividades inerentes a setores administrativos da IFES.**

20. Vale transcrever aqui o disposto no art. 1º, da Lei nº 8958/94, *in verbis*:

*Art. 1º As Instituições Federais de Ensino Superior - IFES e as demais Instituições Científicas e Tecnológicas - ICTs, de que trata a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, poderão celebrar convênios e contratos, nos termos do inciso XIII do caput do art. 24 da Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, por prazo determinado, com fundações instituídas com a finalidade de apoiar projetos de ensino, pesquisa, extensão, desenvolvimento institucional, científico e tecnológico e estímulo à inovação, inclusive na gestão administrativa e financeira necessária à execução desses projetos. (Redação dada pela Lei nº 12.863, de 2013)*

§ 1º Para os fins do que dispõe esta Lei, entendem-se por desenvolvimento institucional os programas, projetos, atividades e operações especiais, inclusive de natureza infraestrutural, material e laboratorial, que levem à melhoria mensurável das condições das IFES e demais ICTs, para cumprimento eficiente e eficaz de sua missão, conforme descrita no plano de desenvolvimento institucional, vedada, em qualquer caso, a contratação de objetos genéricos, desvinculados de projetos específicos. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 2º A atuação da fundação de apoio em projetos de desenvolvimento institucional para melhoria de infraestrutura limitar-se-á às obras laboratoriais e à aquisição de materiais, equipamentos e outros insumos diretamente relacionados às atividades de inovação e pesquisa científica e tecnológica. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 3º É vedado o enquadramento no conceito de desenvolvimento institucional, quando financiadas com recursos repassados pelas IFES e demais ICTs às fundações de apoio, de: (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

I - atividades como manutenção predial ou infraestrutural, conservação, limpeza, vigilância, reparos, copeiragem, recepção, secretariado, serviços administrativos na área de informática, gráficos, reprográficos e de telefonia e demais atividades administrativas de rotina, bem como as respectivas expansões vegetativas, inclusive por meio do aumento no número total de pessoal; e (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

II - outras tarefas que não estejam objetivamente definidas no Plano de Desenvolvimento Institucional da instituição apoiada. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 4º É vedada a subcontratação total do objeto dos ajustes realizados pelas IFES e demais ICTs com as fundações de apoio, com base no disposto nesta Lei, bem como a subcontratação parcial que delegue a terceiros a execução do núcleo do objeto contratado. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)

§ 5º Os materiais e equipamentos adquiridos com recursos transferidos com fundamento no § 2º integrarão o patrimônio da contratante. (Incluído pela Lei nº 12.349, de 2010)(grifo nosso)

21. **Adverte-se que a contratação pretendida não poderá ser efetivada, na hipótese de o projeto enquadrar-se na vedação do §12, do art. 6º, do Decreto nº 7.423/2010, verbis:**

***“§ 12. É vedada a realização de projetos baseados em prestação de serviço de duração indeterminada, bem como aqueles que, pela não fixação prazo de finalização ou pela reapresentação reiterada, assim se configurem”.*** (grifo nosso)

22. Oportuno ressaltar também o conteúdo da orientação normativa da AGU nº 14:

*AGU, DISPENSA DE LICITAÇÃO e FUNDAÇÃO DE APOIO. Orientação Normativa/AGU nº 14, de 01.04.2009 (DOU de 07.04.2009, S. 1, p. 14) - “Os contratos firmados com as fundações de apoio com base na dispensa de licitação prevista no inc. XIII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, devem estar diretamente vinculados a projetos com definição clara do objeto e com prazo determinado, sendo vedadas a subcontratação; a contratação de serviços contínuos ou de manutenção; e a contratação de serviços destinados a atender às necessidades permanentes da instituição”.*(grifo nosso)

### ***Sobre a instrução do processo de dispensa***

23. Com relação ao processo de dispensa de licitação para a contratação de fundação de apoio, exigência da lei, as seguintes condutas do administrador: a) justificativa da situação que motivou a dispensa b) justificativa da escola do fornecedor c) justificativa do preço e d) ratificação da dispensa pela autoridade competente e publicação no prazo de 05 dias.

24. De igual feita, o Art. 6º da Resolução nº 11/2015 do Conselho Universitário estabelece que os processos que tratem do registro de projetos deverão, para sua tramitação, ser instruídos com os seguintes documentos, em havendo participação de fundação de apoio:

a) Justificativa para a escolha da fundação de apoio;

- b) Projeto básico de contratação da fundação de apoio; e
- c) Planilha detalhada dos custos operacionais da fundação de apoio no projeto;

25. A JUSTIFICATIVA DE INTERESSE PARA CONTRATAÇÃO DA FUNDAÇÃO DE APOIO encontra-se certificada no Projeto Básico, em seu item 13 (seq 2):

### 13. JUSTIFICATIVA DE INTERESSE PARA CONTRATAÇÃO DA FUNDAÇÃO DE APOIO

A fundação de apoio, referida no item 11, é localizada dentro do Campus da UFES, sendo assim de fácil acesso e apresentando boa disponibilidade de atendimento, possui à disposição para consulta toda a documentação necessária, atualizada, para que possa realizar convênios e contratos com instituições públicas, isto é, todas as certidões negativas de débito junto aos diversos órgãos de controle e fiscalização.

E ainda, esta fundação presta apoio à execução e gerenciamento de vários contratos e convênios da UFES com outras instituições, oferta preços compatíveis com os valores de mercado, de instituição especializada no ramo, na Praça de Vitória (ES), para execução dos serviços, encontra-se constituída nos termos da legislação brasileira e, na condição de Fundação de Apoio à Universidade, direciona suas atividades ao patrocínio e difusão do ensino, por meio do apoio à UFES no desempenho de suas atividades acadêmicas e à promoção da cultura.

É próprio da finalidade da referida fundação apoiar as diversas atividades originadas da Instituição Federal de Ensino Superior, dando maior flexibilidade às ações estabelecidas entre a UFES e a comunidade interessada em seus serviços, nos estritos termos previstos na Lei nº. 8.958/94.

26. Fica o registro, entretanto, que justificar a escolha da fundação **importa também na análise dos requisitos de habilitação eventualmente exigidos para a contratação, inclusive quanto à juntada aos autos das declarações de (i) não impedimento para contratar com a Administração pública, de (ii) não-contratação de menores e (iii) de condições específicas quanto a habilitação técnica, quando for o caso.**

27. Em relação ao preço da contratação da fundação de apoio, este órgão jurídico orienta para a **formulação de justificativa expressa do preço fixado para a contratação, de modo que fique demonstrado que se apresenta compatível e vantajoso, analisando o detalhamento da proposta orçamentária apresentada pela FEST.**

28. **Também recomendamos justificar a incompleta realização de pesquisa de preços com apenas duas propostas de fundações de apoio (Sequencial:07 01- 02).**

## IV - CONCLUSÃO

29. ISSO POSTO, desde que atendidas as recomendações elencadas neste opinativo não residirá óbice à manutenção das disposições jurídico-formais da minuta proposta (seq. 53), destacando-se que não foram objeto de análise os aspectos técnicos e financeiros inerentes ao objeto da contratação.

30. Ressalta-se que a Procuradoria Federal não detém conhecimento técnico ou competência para aferir a totalidade dos dados específicos insertos nas minutas em exame, alertando que compete exclusivamente à área técnica do Departamento de Contratos e Convênios verificar, com precisão, se as informações lá expostas atendem aos interesses do Projeto e à própria Universidade.

31. Cumpridas as recomendações (vide itens 26 a 28) ou afastadas de forma motivada, não haverá necessidade de nova manifestação desta Procuradoria, nos termos da instrução nº 05, do Manual de Boas Práticas Consultivas da AGU.

32. Este Parecer não supre a necessidade de decisão expressa da autoridade administrativa competente, nos termos do art. 48 da Lei no 9.784/1999 e Orientação Normativa/AGU nº 04/2009 (apuração da responsabilidade de quem deu causa ao reconhecimento da dívida).

À consideração superior.

Vitória, 2 de dezembro de 2019.

HELEN FREITAS DE SOUZA  
PROCURADORA FEDERAL

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 23068053956201943 e da chave de acesso 529381e7